

mgr Agnieszka Kurczuk
UMCS w Lublinie

Rola parlamentów narodowych w świetle Traktatu Lizbońskiego

Role of nationalist parliaments in the light of the Lisbon Treaty

Streszczenie: *Celem poniższego opracowania jest analiza roli parlamentów narodowych w świetle Traktatu Lizbońskiego, który w dniu 1 grudnia 2009 roku oficjalnie wszedł w życie we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej. W artykule przedstawiono problematykę nowych uprawnień parlamentów narodowych w procesie kontroli przestrzegania zasady subsydiarności (pomocniczości) w procesie prawodawczym oraz zagadnienie funkcji konsultacyjnej narodowych organów ustawodawczych w zakresie procedury uproszczonej zmiany. W artykule dokonano także oceny efektywności nowej procedury „wczesnego ostrzegania” oraz przeglądu regulacji traktatowych wzmacniających znaczenie parlamentów narodowych w funkcjonowaniu struktur europejskich. Po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego parlamenty narodowe uzyskały możliwość wywierania realnie większego wpływu na proces legislacyjny Unii Europejskiej. Następstwem wzmocnienia pozycji parlamentów narodowych może być rzeczywiste, istotne umocnienie legitymacji demokratycznej Unii, a także wyjaśnienie relacji Unii z państwami członkowskimi przy wykonywaniu kompetencji prawodawczych.*

Abstract: *The aim of the article is to present the role of the national parliaments in the light of the Lisbon Treaty that officially came into force on the 1st of December 2009 in all member states of the European Union. The article presents the issue of the new competences of the national parliaments in the control of the observance of the subsidiarity rule in the legislation process as well as the problem of their consultative function in the "passerelle" procedure. The article is also an evaluation of the effectiveness of the early warning procedure and a review of the Treaty regulations strengthening the importance of the national parliaments in the functioning of the European Union. After entering into force of the Lisbon Treaty national parliaments gained the truly bigger influence on the legislation process in the European Union. The consequence of the strengthening of the position of the national parliaments may be a real and significant reinforcement of the democratic legitimacy of the EU as well as a clarification of the relations between EU and national parliaments by exercising legislative competences.*

Wstęp

Członkostwo państw europejskich w strukturach unijnych pociągnęło za sobą skutek w postaci pewnego osłabienia pozycji parlamentów narodowych. Tradycyjnie należąca wyłącznie do krajowych organów ustawodawczych kompetencja stanowienia prawa została w części przeniesiona na rzecz Unii Europejskiej. Co prawda parlamenty narodowe wykonują nadal ważne zadania wynikające chociażby z obowiązku transpozycji norm prawa unijnego do porządków wewnętrznych państw członkowskich, jednakże ich kompetencje w zakresie uprawnień prawotwórczych na poziomie ogólnoeuropejskim są dotychczas ograniczone.

W doktrynie coraz częściej zaczęto wyrażać pogląd, iż należy wzmocnić aktywność parlamentów narodowych na forum unijnym. Rozszerzenie granic udziału narodowych organów przedstawicielskich w budowaniu Unii Europejskiej jest szansą, aby zagwarantować demokratyczne podstawy procesu integracji europejskiej¹ i oddalić pojawiające się uwagi o deficycie demokracji.²

1 grudnia 2009 roku Traktat Lizboński³ oficjalnie wszedł w życie we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej. Tym samym zakończył się okres niepewności co do zasad funkcjonowania Unii Europejskiej, spowodowany najpierw odrzuceniem przez Francję i Holandię Traktatu Ustanawiającego Konstytucję dla Europy,⁴ a później trudnościami w przyjęciu oraz ratyfikacji Traktatu Lizbońskiego.

Celem niniejszego opracowania jest wskazanie na nową rolę parlamentów narodowych w świetle wchodzącego właśnie w życie Traktatu Lizbońskiego oraz przedstawienie rozwiązań idących w kierunku umocnienia pozycji parlamentów krajowych w unijnym procesie ustawodawczym. Warto zwrócić na te problemy szczególną uwagę, bowiem ich następstwem może być rzeczywiste, istotne ugruntowanie legitymacji demokratycznej Unii, a także wyjaśnienie relacji Unii Europejskiej z jej państwami członkowskimi przy wykonywaniu kompetencji prawodawczych. Szkoda, że w Polsce kwestii tej w debatach politycznych nad reformą ustrojową Unii prawie wcale nie poświęcano uwagi.⁵

¹ J. Marszałek-Kawa, 2004, *Parlament Europejski V Kadencji (1999-2004) a parlamenty narodowe w państwach Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Mado, str. 332.

² J. Jaskiernia, *Rozwój instytucjonalny Unii Europejskiej a problem „deficytu demokracji”*, [w:] *Forum Spraw Publicznych, VII Konferencja, Przyszłość Unii Europejskiej*, 10 czerwca 2006, LAM – Wydawnictwo Akademii Finansów, Warszawa 2006, s. 17.

³ Traktat Lizboński; wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej (zwany dalej TUE) i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zwany dalej TFUE), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 115 z dnia 09 maja 2008 roku.

⁴ Traktat Konstytucyjny opublikowany w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej C 310 z dnia 16 grudnia 2004 roku.

⁵ J. Barcz, *Poznaj Traktat z Lizbony*, 2008, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa, str. 32. Dokument dostępny jest na stronie internetowej:

[http://www.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/A5B3756191018473C1257442003AD678/\\$file/Broszura_TzL2008.05.07.pdf](http://www.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/A5B3756191018473C1257442003AD678/$file/Broszura_TzL2008.05.07.pdf)

Umocnienie pozycji parlamentów krajowych w zakresie stanowienia prawa zaproponowane najpierw w Traktacie Konstytucyjnym, a następnie zawarte w Traktacie z Lizbony, należy uznać za jedną z najbardziej znaczących reform ustrojowych Unii Europejskiej.

Parlamentarzyści krajowi mają szansę stać się podmiotami na europejskiej scenie politycznej otrzymując możliwość reagowania na inicjatywy europejskie. Wraz z rozpoczęciem obowiązywania Traktatu Lizbońskiego parlamenty narodowe odzyskują swoją pozycję, którą utraciły w związku z integracją europejską oraz będą wywierać realny wpływ na kształt decyzji podejmowanych w Brukseli i Strasburgu. W myśl umocnionej demokracji obywatelskiej odtąd głos każdego z obywateli Unii Europejskiej, poprzez parlamentarzystów krajowych, będzie miał większe szanse być usłyszanym na forum europejskim.

Rys historyczny

Po raz pierwszy konieczność wzmocnienia roli parlamentów krajowych w strukturze europejskiej została wspomniana w Deklaracji dotyczącej roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej dołączonej do Traktatu z Maastricht.⁶ Tak naprawdę, usankcjonowanie pozycji parlamentów krajowych nastąpiło wraz z Protokołem dołączonym do Traktatu z Amsterdamu⁷ w sprawie roli parlamentów narodowych państw członkowskich w Unii Europejskiej.

Kolejną próbą wzmocnienia pozycji parlamentów narodowych było przyjęcie na posiedzeniu w Laeken,⁸ Deklaracji w sprawie Przyszłości Unii, dołączonej do Traktatu z Nicei z 2001 roku.⁹ W treści Deklaracji zdefiniowano legitymację demokratyczną dla działania parlamentów narodowych. Ostatecznie rola parlamentów krajowych została określona przez Czwartą Grupę Roboczą Konwentu w Sprawie Przyszłości Europy (organ ustanowiony jako rezultat Deklaracji z Laeken). Jej dokument końcowy był punktem wyjścia dla dalszej debaty oraz stanowił ramy rozwiązań prawnych przewidzianych w Traktacie Ustanawiającym Konstytucję dla Europy.

W trakcie prac grup roboczych Konwentu poszczególne państwa członkowskie Unii Europejskiej wysuwały liczne i różnorodne propozycje rozwiązań dotyczących przyszłej roli parlamentów narodowych w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej. Wśród nich znalazł się niezrealizowany pomysł utworzenia nowej instytucji reprezentującej parlamenty narodowe

⁶ Deklaracja nr 13 Traktatu o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 roku opublikowanego w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej C 191 z dnia 29 lipca 1992 roku.

⁷ Protokół dołączony do Traktatu z Amsterdamu (Traktat zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską i niektóre związane z nimi akty), podpisany w dniu 2 października 1997 roku, wszedł w życie 1 maja 1999 roku, opublikowany w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej C 340 z dnia 10 listopada 1997 roku.

⁸ Posiedzenie Rady Europejskiej w Laeken w Belgii odbyło się w dniach 14-15 grudnia 2001 roku.

⁹ Deklaracja nr 23 Traktatu z Nicei (Traktatu zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską oraz niektóre związane z nimi akty prawne, podpisany w dniu 26 lutego 2001 roku, wszedł w życie w dniu 1 lutego 2003 roku, opublikowany w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej C 325 z dnia 24 grudnia 2002 roku).

w postaci izby niższej Parlamentu Europejskiego składającej się z deputowanych parlamentów krajowych. Najważniejszą propozycją, która została przyjęta w Traktacie Lizbońskim, było to, aby parlamenty narodowe mogły uczestniczyć w sposób bezpośredni w procesie ustawodawczym w jego początkowej fazie (w ramach tzw. mechanizmu „wczesnego ostrzegania”, o którym później) poprzez wydawanie uzasadnionych opinii do projektów aktów prawnych. Przyjęto także mechanizm umożliwiający zwracanie się przez parlamenty narodowe do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (ETS) o wydanie orzeczenia w przypadku uzasadnionego podejrzenia o niezgodności aktu prawnego z zasadą subsydiarności (pomocniczości).¹⁰

Obecnie do roli parlamentów narodowych odnosi się szereg postanowień Traktatu z Lizbony oraz dwa dołączone do niego protokoły: Protokół nr 1 w sprawie roli parlamentów krajowych w Unii Europejskiej, a także Protokół nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

Problematyka wpływu parlamentów narodowych na funkcjonowanie Unii Europejskiej

W Konkluzjach prezydencji niemieckiej z posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli z 21-22 czerwca 2007 roku¹¹ zawarto podstawowy cel odnoszący się do parlamentów krajowych, stwierdzając mianowicie, iż „jeśli chodzi o parlamenty narodowe, rola ich zostanie jeszcze zwiększona w stosunku do postanowień uzgodnionych podczas konferencji międzyrządowej w 2004 roku”.¹²

W Traktacie Lizbońskim, określanym w literaturze mianem „traktatem parlamentów”, wyraźnie zwiększono rolę odgrywaną przez parlamenty krajowe w procesach politycznych Unii Europejskiej.

Nowe uprawnienia parlamentów można podzielić na trzy kategorie. Pierwszą z nich jest prawo do uzyskiwania informacji. Uprawnienie to obejmuje: ocenę polityk realizowanych w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, wnioskowanie dotyczące zmian i uproszczonych zmian traktatów, wnioskowanie o członkostwo w Unii Europejskiej, udział w pracach Stałego Komitetu Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz wnioskowanie dotyczące środków uzupełniających traktat. Drugą kategorią prerogatyw jest prawo do aktywnego uczestnictwa we właściwym funkcjonowaniu Unii poprzez nadzór nad Europolem¹³ i Eurojustem¹⁴ wraz z Parlamentem Europejskim oraz poprzez udział w konwencjach dotyczących zmian traktatu. Trze-

¹⁰ J. Barcz, 2005, *Przewodnik po Traktacie Konstytucyjnym*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa.

¹¹ Pismo przewodnie Rady Unii Europejskiej. Rada Europejska w Brukseli w dniach 21-22 czerwca 2007 r. – Konkluzje Prezydencji. Bruksela dnia 23 lipca 2007 roku (tekst oryginału: ang.) 11177/1/07. REV 1.

¹² Konferencja międzyrządowa została zorganizowana po odrzuceniu Traktatu Konstytucyjnego w celu rewizji jego treści. Zakończyła się 18 czerwca 2004 roku.

¹³ Europol to Europejski Urząd Policji, europejska agencja policyjna z siedzibą w Hadze.

¹⁴ Eurojust to Europejski Urząd na rzecz Poszerzania Współpracy Sądowniczej (jedna z agencji Unii Europejskiej), który koordynuje walkę z transgraniczną przestępczością zorganizowaną na terenie Unii Europejskiej podejmowaną przez prokuratury krajowe państw członkowskich UE.

cią kategorią jest prawo sprzeciwu wobec przepisów prawnych sprzecznych z zasadą pomocniczości, zmian traktatu w procedurze uproszczonej, środków współpracy sądowniczej w sprawach z prawa rodzinnego oraz wobec naruszenia zasady pomocniczości poprzez wniesienie sprawy do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich.¹⁵

W Traktacie Lizbońskim przewidziano, iż rolę parlamentów narodowych odzwierciedli tylko jeden nowy ogólny artykuł, czyli art. 12 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE).¹⁶ Stanowi on, iż parlamenty narodowe aktywnie przyczyniają się do prawidłowego funkcjonowania Unii:

- 1) otrzymując od instytucji Unii informacje oraz projekty aktów prawodawczych Unii zgodnie z Protokołem w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej;
- 2) czuwając nad poszanowaniem zasady pomocniczości zgodnie z procedurami przewidzianymi w Protokole w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności;
- 3) uczestnicząc, w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w mechanizmach oceniających wykonanie polityk Unii w tej dziedzinie Traktatu oraz włączając się w polityczną kontrolę Europolu i ocenę działalności Eurojustu;
- 4) uczestnicząc w procedurach zmiany Traktatów;
- 5) otrzymując informacje na temat wniosków o przystąpienie do Unii;
- 6) uczestnicząc we współpracy międzyparlamentarnej między parlamentami narodowymi i z Parlamentem Europejskim, zgodnie z Protokołem w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej.

Faktem jest, iż nowy artykuł 12 TUE nie miał swojego odpowiednika w Traktacie Konstytucyjnym. Pomimo wagi, jaką nadała wprowadzeniu tego artykułu Rada Europejska z 21-22 czerwca 2007 roku, w rzeczywistości obecnie jego umieszczenie w Traktacie nie ma większego znaczenia merytorycznego w stosunku do praw nadanych parlamentom narodowym przez Traktat Konstytucyjny. W praktyce, artykuł 12 TUE jest jedynie zebraniem w jednym miejscu nadanych już wcześniej parlamentom, a rozsianych po traktatach prerogatyw.¹⁷ Niemniej jednak, w obliczu nieustannie rosnącego znaczenia Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich można postawić tezę, iż ten ogólny artykuł, naświetlający jedynie rolę parlamentów narodowych w ramach funkcjonowania Unii, nabierze w przyszłości wraz z rozwojem orzecznictwa dużego znaczenia, podobnie jak w przeszłości stało się to z postanowieniem Traktatu dotyczącym zasady solidarności i współpracy,¹⁸ czy przepisami ustanawiającymi obywatelstwo Unii Europejskiej.¹⁹

¹⁵ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 7 maja 2009 r. w sprawie rozwoju stosunków pomiędzy Parlamentem Europejskim a parlamentami krajowymi w kontekście postanowień traktatu z Lizbony (2008/2120(INI)), pkt 1.

¹⁶ Artykuł 12, o którym mowa, został inkorporowany do tekstu Traktatu Lizbońskiego poprzez artykuł 1.12.

¹⁷ Sauron Jean-Luc, 2007, *Comprendre le Traite de Lisbonne (Zrozumieć Traktat Lizboński)*, Wydawnictwo Gualino, Paryż, s. 56.

¹⁸ Artykuł 10 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Wersja skonsolidowana, Dz.U. C 325 z 24 grudnia 2002; zwany dalej: TWE.

Istota udziału parlamentów narodowych w procedurze passerelle (procedura uproszczonej zmiany)

Protokół nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej²⁰ dołączony do Traktatu Lizbońskiego składa się z dziesięciu artykułów umieszczonych w dwóch tytułach.

Pierwszy tytuł Protokołu nr 1, nazwany „Informacje dla parlamentów narodowych”, poświęcony jest swoistym informacjom i uprawnieniom parlamentów narodowych. Przewidziano w nim obowiązek bezpośredniego przekazywania im przez Komisję Europejską dokumentów konsultacyjnych (takich jak zielone księgi, białe księgi oraz komunikaty), rocznego programu legislacyjnego oraz innych dokumentów dotyczących planowania legislacyjnego (szeroko rozumianych) i aktów prawodawczych lub strategii politycznej.²¹

Na mocy Protokołu nr 1 parlamenty narodowe są uprawnione do przesyłania przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, Rady Unii Europejskiej i Komisji uzasadnioną opinię w sprawie zgodności projektu aktu prawodawczego z zasadą pomocniczości.²² Novum w porównaniu do rozwiązań Protokołu dołączonego do Traktatu Konstytucyjnego stanowi czas, jaki mają parlamenty narodowe na dostarczenie opinii na temat projektu aktu prawodawczego. Termin między przekazaniem parlamentom narodowym tegoż projektu a datą jego wpisania do wstępnego porządku obrad Rady Unii Europejskiej, w celu jego przyjęcia lub ustalenia stanowiska w ramach procedury prawodawczej, został wydłużony z sześciu do ośmiu tygodni. W ciągu tych ośmiu tygodni (z wyjątkiem przypadków pilnych, które zostały należycie uzasadnione) Rada Unii Europejskiej nie może zawrzeć żadnego porozumienia w sprawie projektu aktu prawodawczego,²³ a termin pomiędzy wpisaniem projektu aktu prawodawczego do wstępnego porządku obrad Rady a przyjęciem stanowiska wynosi dziesięć dni.

Protokół nr 1 odnosi się również do kwestii istoty decyzji parlamentów narodowych w ramach tzw. procedury passerelle (procedury kładki lub uproszczonej zmiany). Jeżeli Rada Unii Europejskiej zamierza skorzystać z możliwości zmiany trybu głosowania z jednomyślności na głosowanie większością kwalifikowaną bez konieczności odwoływania się do rewizji traktatowej,²⁴ ma obowiązek przekazać propozycje Radzie Europejskiej oraz poinformować o swojej inicjatywie parlamenty narodowe na co najmniej sześć miesięcy przed przyjęciem jakiegokolwiek decyzji.²⁵ Parlamenty narodowe są nie tylko informowane o podejmowanych działaniach, lecz co ważniejsze uzyskały możliwość sprzeciwu przy rewizji traktatów umożliwiających zastą-

¹⁹ Artykuły 17-22 TWE.

²⁰ Protokół nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, zwany dalej: Protokołem nr 1.

²¹ Art. 1 i 2 Protokołu nr 1.

²² Art. 3 Protokołu nr 1.

²³ Art. 4 Protokołu nr 1.

²⁴ Art. 48 ust. 7 akapit 1 i 2 TUE.

²⁵ Art. 6 Protokołu nr 1.

pienie wymogu jednomyślności większością kwalifikowaną lub zastosowanie zamiast zwykłej - specjalnej procedury prawodawczej. W przypadku gdy chociaż jeden parlament narodowy notyfikuje swój sprzeciw (w terminie sześciu miesięcy), decyzja o zmianie trybu głosowania nie zostaje przyjęta.

Drugi tytuł Protokołu nr 1 „Współpraca międzyparlamentarna” dotyczy współdziałania na dwóch płaszczyznach, tj. pomiędzy parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim (wspólnie określają one sposób organizacji swojej współpracy w ramach Unii, tak by była ona efektywna)²⁶ oraz współpracy w ramach Konferencji Komisji Wspecjalizowanych w Sprawach Wspólnotowych – COSAC.²⁷ W ramach COSAC parlamenty krajowe mogą przekładać Parlamentowi Europejskiemu, Radzie Unii Europejskiej oraz Komisji Europejskiej wszelkie uwagi, przeprowadzać wymianę informacji i najlepszych praktyk, a także organizować konferencje międzyparlamentarne na wybrane tematy, w tym dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa wraz z polityką bezpieczeństwa i obrony.²⁸

Kontrola parlamentów narodowych nad przestrzeganiem zasady subsydiarności

Na podstawie artykułu 5 pkt 3 nowego Traktatu o Unii Europejskiej²⁹ instytucje Unii Europejskiej stosują zasadę pomocniczości zgodnie z Protokołem nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

Zgodnie z zasadą subsydiarności (pomocniczości) w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia Europejska podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie (zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym) oraz jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii. Pojęcie subsydiarności opiera się więc na założeniu, iż działania powinny być realizowane na poziomie jak najbliższym obywatelom. Pomocniczość jest zatem zasadą przewodnią, używaną w celu wyznaczenia granicy pomiędzy wykonywaniem kompetencji przez państwa członkowskie a tymi, które wykonuje Unia Europejska.

Parlamenty narodowe mają za zadanie czuwać nad przestrzeganiem zasady pomocniczości w oparciu o procedurę przewidzianą w Protokole nr 2. Artykuł 4 protokołu przewiduje, iż parlamentom narodowym będą prze-

²⁶ Art. 9 Protokołu nr 1.

²⁷ Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires (COSAC) jest forum współpracy parlamentów narodowych państw członkowskich UE i Parlamentu Europejskiego, które powołano do życia w maju 1989 r. w Madrycie. Pierwsze posiedzenie COSAC odbyło się w dniach 16-17 listopada 1989 r. w Paryżu. Od 1997 r. w spotkaniach COSAC w charakterze obserwatorów uczestniczyli przedstawiciele polskiego parlamentu i parlamentów innych państw kandydujących. Od 1 stycznia 2007 r. w spotkaniach COSAC biorą udział przedstawiciele parlamentów narodowych 27 państw członkowskich Unii Europejskiej i Parlamentu Europejskiego. Sejm i Senat są reprezentowane przez członków prezydium Komisji ds. europejskich.

²⁸ Art. 10 Protokołu nr 1.

²⁹ Wcześniej był to art. I-11 Traktatu Konstytucyjnego.

kazywane projekty i zmienione projekty aktów prawodawczych³⁰ Unii (z obszarów objętych kompetencjami dzielonymi³¹) przygotowywane przez Komisję Europejską, Parlament Europejski, pochodzące od grupy państw członkowskich, Trybunału Sprawiedliwości, Europejskiego Banku Centralnego lub Europejskiego Banku Inwestycyjnego, a także rezolucje legislacyjne Parlamentu Europejskiego oraz stanowiska Rady Unii Europejskiej (po ich przyjęciu).

Projekty aktów prawodawczych są uzasadniane w odniesieniu do zasad pomocniczości i proporcjonalności oraz muszą zawierać szczegółowe stwierdzenie umożliwiające ocenę zgodności z tymi zasadami wraz z oceną skutków finansowych (w przypadku dyrektywy również jej skutków dla regulacji wprowadzanych przez państwa członkowskie, w tym dla prawodawstwa regionalnego). Projekty aktów prawodawczych powinny brać pod uwagę konieczność zminimalizowania wszelkich obciążeń finansowych lub administracyjnych nakładanych na Unię, rządy krajowe, władze regionalne lub lokalne, podmioty gospodarcze i obywateli oraz to, by takie obciążenia były współmierne do zamierzonego celu.³²

Jak już zostało wcześniej wspomniane, na mocy Protokołu nr 1, każdy parlament narodowy (lub izba parlamentu narodowego) ma prawo w ramach systemu „wczesnego ostrzegania”, w terminie ośmiu tygodni od daty przekazania mu projektu aktu prawodawczego, przesłać przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji uzasadnioną opinię zawierającą powody, dla których uznaje, że dany projekt nie jest zgodny z zasadą pomocniczości.³³ Instytucje Unii, od których pochodzi dany projekt aktu prawodawczego jest zobligowany do uwzględnienia opinii wydanych przez parlamenty narodowe.³⁴

Każdy z parlamentów narodowych dysponuje dwoma głosami rozdzielonymi w zależności od krajowego systemu parlamentarnego (w państwach, w których funkcjonuje parlament dwuizbowy, każda z izb dysponuje jednym głosem).

W sytuacji, kiedy liczba uzasadnionych opinii o sprzeczności aktu z zasadą pomocniczości stanowi co najmniej jedną trzecią liczby głosów przyznanych parlamentom (jedną czwartą w przypadku projektów z zakresu przestrzeni bezpieczeństwa i sprawiedliwości), wówczas projekt poddany zostaje ponownej analizie, w wyniku której podejmowana jest decyzja o jego podtrzymaniu, zmianie lub wycofaniu (decyzja taka musi zostać uzasadniona). Dodatkowo Traktat przewiduje, iż jeżeli projekt aktu prawnego podlegał zwykłej procedurze prawodawczej, a uzasadnione opinie stanowią co naj-

³⁰ W rozumieniu artykułu 3 Protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności (zwany dalej: Protokołem nr 2) przez „projekty aktów prawodawczych” rozumie się: wnioski Komisji, inicjatywy grupy państw członkowskich, inicjatywy Parlamentu Europejskiego, wnioski Trybunału Sprawiedliwości, zalecenia Europejskiego Banku Centralnego i wnioski Europejskiego Banku Inwestycyjnego mające na celu przyjęcie aktu prawodawczego.

³¹ Art. 4 TFUE.

³² Art. 5 Protokołu nr 2.

³³ Art. 6 Protokołu nr 2.

³⁴ Art. 7 pkt 1 Protokołu nr 2.

mniej większość zwykłą głosów, wówczas również istnieje obowiązek ponownej analizy.

W razie podtrzymania projektu przez Komisję Europejską wbrew stanowisku parlamentów narodowych jest ona zobowiązana do przedstawienia uzasadnionej decyzji o zgodności projektu z zasadą pomocniczości.³⁵ Decyzja (wraz z uzasadnieniami parlamentów krajowych) jest następnie przekazywana Parlamentowi Europejskiemu oraz Radzie Unii Europejskiej celem jej uwzględnienia w toku zwykłej procedury prawodawczej.

W konsekwencji, jeżeli przed zakończeniem pierwszego czytania w ramach zwykłej procedury prawodawczej większością 55% głosów w Radzie Unii Europejskiej lub większością głosów oddanych w Parlamencie Europejskim prawodawca stwierdzi, że wniosek nie jest zgodny z zasadą pomocniczości, nie będzie on dalej analizowany.

Problem efektywności nowej procedury swoistego „wczesnego ostrzegania”

Dzięki systemowi wczesnego ostrzegania parlamenty narodowe uzyskały narzędzie realnego wpływu na kształt aktów prawnych Unii Europejskiej. Niewątpliwie służy on eliminowaniu naruszeń zasady subsydiarności projektów aktów prawodawczych, które dzięki poprawkom wnoszonym przez parlamenty krajowe mogą już na wczesnym etapie prac być korygowane. Parlamenty krajowe mają teraz za zadanie kontrolowanie jakości krajowych ocen wpływu oraz sposobu, w jaki rządy krajowe przenoszą przepisy prawa Unii Europejskiej do prawa krajowego oraz realizują polityki Unii i programy finansowania na poziomie kraju, regionów i władz lokalnych.³⁶

Z drugiej strony jednak może zdarzyć się sytuacja, iż europejska legislacja zostanie uznana za niezgodną z zasadą subsydiarności, lecz samo pojmowanie tego naruszenia będzie różnić się w niektórych z dwudziestu siedmiu państwach członkowskich. Prawdą jest też, iż naruszenie tejże zasady może w praktyce częściej wynikać nie z treści aktu prawodawczego, a powstawać w momencie implementacji, wynikać z podejmowanych środków wykonawczych.

Z teoretycznego punktu widzenia, dodanie nowego etapu w procedurze stanowienia prawa mogłoby się stać źródłem komplikacji oraz nadmiernych opóźnień, w praktyce jednak, termin ośmiu tygodni na wydanie opinii o zgodności z zasadą subsydiarności, w zestawieniu z typowym czasem trwania procedury legislacyjnej w Unii Europejskiej zdaje się niewiele ją wydłużać.

Analizując powyższą procedurę trudno oprzeć się wrażeniu i obawie, iż może ona służyć parlamentom narodowym do blokowania przyjęcia niektórych aktów prawnych. W literaturze przedmiotu podnosi się jednak częściej argument przeciwny. Mając na uwadze ogromną liczbę decyzji wyda-

³⁵ Art. 7 pkt 2 i 3 Protokołu nr 2.

³⁶ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 maja 2009 r. w sprawie rozwoju stosunków pomiędzy Parlamentem Europejskim a parlamentami krajowymi..., pkt 3.

wanych w Unii Europejskiej, wydaje się wręcz niemożliwe, aby włączyć parlamenty narodowe w kontrolę wszystkich zapadających decyzji.³⁷ Wątpliwe jest, aby parlamenty narodowe, które co do zasady nie wykazują dogłębnego zainteresowania wszystkimi sprawami europejskimi, chciały regularnie przygotowywać uzasadnione opinie do każdej z europejskich propozycji legislacyjnych. Procedura będzie zatem stosowana jedynie w nielicznych sprawach. Ponadto, jeśli krajowe organy ustawodawcze będą chciały wywierać istotny wpływ na kształt polityki, nadal będą mogły korzystać w tym celu ze stosowanego dotychczas prawa kontroli rządu co do stanowiska w poszczególnych kwestiach.

To praktyka pokaże, w jaki sposób oraz w jakim stopniu państwa członkowskie będą efektywnie wykorzystywać swoją nową prerogatywę.

Z dużą uwagą należy natomiast rozpatrywać artykuł 8 Protokołu nr 2, bowiem przyznaje on Trybunałowi Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (ETS) pozycję ostatecznego arbitra w kwestii subsydiarności. Trybunał jest właściwy do orzekania w zakresie skarg w sprawach o naruszenie przez akt prawodawczy zasady pomocniczości, wniesionych przez państwo członkowskie lub przekazanych przez nie, zgodnie z jego porządkiem prawnym, w imieniu jego parlamentu narodowego lub izby tego parlamentu.

Niektóre z parlamentów państw członkowskich, zaniepokojone relatywną nieefektywnością procedury wczesnego ostrzegania, mogą zdecydować się na systematyczne wnoszenie skarg do Trybunału. Bezustanne spory mogą zatem stać się przeszkodą w kontynuowaniu procesu legislacyjnego. O ile artykuł 8 Protokołu nr 2 nie stanowi *expressis verbis*, iż trwanie sporu przed ETS wstrzymuje proces prawodawczy, w praktyce może on powodować zaniechanie Rady Unii Europejskiej lub Parlamentu Europejskiego kontynuowania prac.

Niezwykłe wiele będzie zatem zależeć od orzecznictwa ETS. Może on uznać, iż zasada pomocniczości jest często kwestią politycznego uznania i powstrzymać się od wydawania orzeczeń. Warto nadmienić, iż w podobnej sytuacji niemiecki sąd konstytucyjny zachował się bardzo ostrożnie. Zasada subsydiarności jest częścią prawa europejskiego od 1993 roku,³⁸ ale niemiecki sąd do dnia dzisiejszego nigdy nie skorzystał ze swojej kompetencji w kwestii orzekania, co do zgodności aktów prawnych z tą zasadą. Niechęć do orzekania nad subsydiarnością z pewnością zniechęci parlamenty narodowe do systematycznego inicjowania procesów przed ETS.

Pozostałe regulacje traktatowe wzmacniające rolę parlamentów narodowych w funkcjonowaniu struktur europejskich

Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy zawierał kilka postanowień dotyczących parlamentów narodowych. Każdy z nich znalazł się także w treści Traktatu Lizbońskiego w większości w niezmienionej formie. Uwi-

³⁷ *Treaty of Lisbon, implementing the institutional innovations, National parliaments and the subsidiarity principle*, opracowanie wspólne CEPS, EGMONT, EPC, 2007, s. 84.

³⁸ Art. 3b Traktatu z Maastricht.

dacznia to wysoki stopień konsensusu pomiędzy państwami członkowskimi, które jednogłośnie opowiedziały się za koniecznością zwiększenia roli parlamentów krajowych w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej. Fakt powtórzenia w Traktacie Lizbońskim identycznych norm jak te, które przewidziano w Traktacie Konstytucyjnym potwierdza mocne przekonanie państw członkowskich o trafności tychże rozwiązań prawnych.

Parlamenty narodowe zawsze odgrywały fundamentalną rolę w procedurze rewizji traktatów w takim sensie, iż zawsze ratyfikowały ich zmiany. Artykuł 48 pkt 2 nowego Traktatu o Unii Europejskiej³⁹ potwierdza, iż zwykła procedura rewizji powoduje zebranie się konwentu złożonego z przedstawicieli parlamentów narodowych, szefów państw lub rządów państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej, który w drodze konsensusu przyjmuje zmiany traktatów. W konsekwencji wzrasta istotnie wpływ parlamentów na proces negocjacyjny.

Artykuł 49 nowego TUE⁴⁰ nakłada na państwa starające się o członkostwo w Unii Europejskiej obowiązek o charakterze informacyjnym. Obok Parlamentu Europejskiego to właśnie parlamenty narodowe są informowane o składanych wnioskach o członkostwo w Unii Europejskiej. Warunki przyjęcia i wynikające z tego przyjęcia dostosowania w Traktatach stanowiących podstawę Unii są przedmiotem umowy między państwami członkowskimi a państwem ubiegającym się o członkostwo.

Postanowieniem Traktatu Lizbońskiego pochodzącym z Konstytucji dla Europy jest także artykuł 69 nowego Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)⁴¹, przewidujący, iż parlamenty narodowe zapewniają zgodność z zasadą pomocniczości wniosków i inicjatyw prawodawczych przedkładanych w ramach współpracy sądowej w sprawach karnych oraz współpracy policyjnej, tak aby były zgodne z protokołem w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

Wśród obowiązków informacyjnych wobec krajowych ciał ustawodawczych w Traktacie Lizbońskim można także odnaleźć artykuł 70 nowego TFUE,⁴² na mocy którego Parlament Europejski i parlamenty narodowe są informowane o treści i wynikach oceny wprowadzania w życie przez władze państw członkowskich polityki z zakresu przestrzeni wolności bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz oceny działania stałego komitetu wspierającego i wzmacniającego współpracę operacyjną w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego (artykuł 71 nowego TFUE⁴³) oraz pracę Eurojust (artykuł 85 nowego TFUE).

Parlamenty narodowe uzyskały także kompetencję dotyczącą kontroli zastosowania tzw. procedury kładki w przypadku, gdyby Rada Unii Europejskiej miała zdecydować o rezygnacji ze specjalnej procedury prawodawczej na rzecz zwykłej procedury określonej w dziedzinie prawa rodzinnego mają-

³⁹ Art. IV-443 Traktatu Konstytucyjnego.

⁴⁰ Wcześniej art. I-58 Traktatu Konstytucyjnego.

⁴¹ Art. III-259 Traktatu Konstytucyjnego.

⁴² Ta norma również została przewidziana wcześniej w Traktacie Konstytucyjnym (art. III-260).

⁴³ Art. III-261 Traktatu Konstytucyjnego.

cego skutki trans graniczne.⁴⁴ O stosownym wniosku w sprawie podjęcia przez Radę decyzji muszą być powiadomione parlamenty krajowe, zaś sprzeciw nawet jednego z nich (w terminie sześciu miesięcy od powiadomienia) sprawi, że decyzja nie będzie mogła zostać podjęta.

Nowym i ważnym przepisem przejętym z Traktatu Konstytucyjnego jest artykuł 352 pkt 2 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁴⁵ nakładający na Komisję Europejską obowiązek włączenia parlamentów narodowych do procedury kontrolnej w ramach klauzuli elastyczności. Komisja Europejska jest zobligowana do zwrócenia uwagi narodowym organom ustawodawczym na wnioski i projekty aktów prawnych przyjmowanych w ramach wszelkich działań nieprzewidzianych w Traktatach, które są jednak niezbędne do osiągnięcia celów i polityk traktatowych (z wyłączeniem Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa⁴⁶).

Niestety, Traktat z Lizbony nie zmienił propozycji zawartych w Traktacie Konstytucyjnym, które ograniczają możliwość monitorowania przez parlamenty krajowe działań podejmowanych w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.⁴⁷

Zakończenie

Proces reformy instytucjonalnej Unii Europejskiej został zapoczątkowany przez Radę Europejską na posiedzeniu w Laeken w 2001 roku. Deklaracja przyjęta po debacie przeprowadzonej na tym posiedzeniu określiła demokratyczne wyzwanie stojące przed Europą. W treści deklaracji podkreśla się, iż „obywatele wzywają o jasne, otwarte, efektywne i kontrolowane demokratycznie podejście wspólnotowe rozwijające Europę tak, aby wskazywała ona światu kierunki przyszłego postępowania. Instytucje europejskie powinny być bliżej obywateli, bardziej przejrzyste, bardziej demokratyczne. Jest to podejście prowadzące do konkretnych rezultatów w kwestii miejsc pracy, lepszej jakości życia, mniejszej przestępczości, dobrej edukacji i lepszej opieki zdrowotnej. Nie ma wątpliwości, że oznacza to konieczność odnowy i reformy Europy”.⁴⁸

Wzajemne oddziaływanie parlamentów narodowych na europejski proces prawodawczy zmierza w kierunku wyznaczonym w Deklaracji z Laeken poprzez promowanie większej przejrzystości i skuteczności rozpowszechniania dokumentów na poziomie krajowym.

Wchodzące właśnie w życie rozwiązania prawne kreują nową relację pomiędzy krajowymi organami ustawodawczymi a instytucjami Unii Europejskiej, szczególnie zaś tymi, które uczestniczą w procesie podejmowania decyzji, a więc Komisją Europejską, Parlamentem Europejskim oraz Radą Unii Europejskiej. Nie ulega wątpliwości, iż po wejściu w życie Traktatu Lizboń-

⁴⁴ Art. 81 ust 3 TFUE.

⁴⁵ Art. I-18 (2) Traktatu Konstytucyjnego.

⁴⁶ Art. 352 pkt 4 nowego TFUE.

⁴⁷ J. Barcz, *Poznaj Traktat z Lizbony...*, s. 29.

⁴⁸ Pełny i oficjalny tekst Deklaracji z Laeken z dnia 15 grudnia 2001 roku dostępny jest na stronie internetowej: http://europa.eu/institutional_reform/chronology/index_pl.htm

skiego parlamenty narodowe uzyskały możliwość wywierania realnie większego wpływu na proces legislacyjny Unii Europejskiej. Szczególnie widocznie wzrosła rola parlamentów narodowych w procesie kontroli przestrzegania zasady pomocniczości w procesie prawodawczym.

Ocenę, czy oraz w jaki sposób parlamenty narodowe wykorzystają uprawnienia przyznane im przez Traktat Lizboński, będzie można przeprowadzić dopiero za kilka lat. Dopiero wraz z upływem czasu będzie można rozstrzygnąć, czy parlamenty narodowe wywiązały się ze swojej nowo nadanej roli, jaką jest wzmocnienie legitymacji demokratycznej Unii oraz jej kontroli. Tak naprawdę, parlamentom krajowym po raz pierwszy przyznano określoną rolę w odniesieniu do spraw Unii Europejskiej, która różni się od roli odgrywanej przez rządy krajowe, przyczynia się do większej kontroli demokratycznej i zbliża Unię do jej obywateli. Parlamenty krajowe powinny odgrywać istotną rolę w informowaniu opinii publicznej, szczególnie zaś o wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa oraz o europejskiej polityce bezpieczeństwa i obrony.⁴⁹

Bezspornie, w najbliższych miesiącach kluczowym zadaniem będzie efektywne zorganizowanie współpracy pomiędzy parlamentami narodowymi wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej. Tylko dzięki stworzeniu odpowiednich mechanizmów wymiany informacji oraz współpracy będą one w stanie wspólnie działać w ramach systemu wczesnego ostrzegania.⁵⁰ W kwestii organizacji swoich prac wewnętrznych Traktat Lizboński pozostawił parlamentom krajowym całkowitą swobodę.

Akty prawne

1. Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 roku, opublikowany w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej C 191 z dnia 29 lipca 1992 roku.
2. Traktat z Amsterdamu (Traktat zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską i niektóre związane z nimi akty) podpisany w dniu 2 października 1997 roku, wszedł w życie 1 maja 1999 roku, opublikowany w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej C 340 z dnia 10 listopada 1997 roku.
3. Traktat z Nicei (Traktat zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską oraz niektóre związane z nimi akty prawne) podpisany w dniu 26 lutego 2001 roku, wszedł w życie w dniu 1 lutego 2003 roku, opublikowany w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej C 325 z dnia 24 grudnia 2002 roku.

⁴⁹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 maja 2009 r. w sprawie rozwoju stosunków pomiędzy Parlamentem Europejskim a parlamentami krajowymi..., pkt 12.

⁵⁰ Pozytywnie należy ocenić stworzenie i uruchomienie w lipcu 2006 roku elektronicznej platformy wymiany informacji między parlamentami w formie strony internetowej IPEX, która umożliwia monitorowanie dokumentów Unii na szczeblu parlamentów krajowych i Parlamentu Europejskiego oraz ewentualne ich przenoszenie na grunt prawa krajowego przez parlamenty krajowe w czasie rzeczywistym.

4. Traktat Konstytucyjny opublikowany w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej C 310 z dnia 16 grudnia 2004 roku.
5. Traktat Lizboński; wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 115 z dnia 09 maja 2008 roku.
6. Pismo przewodnie Rady Unii Europejskiej. Rada Europejska w Brukseli w dniach 21-22 czerwca 2007 r. – Konkluzje Prezydencji. Bruksela dnia 23 lipca 2007 roku (tekst oryginału: ang.) 11177/1/07. REV 1.
7. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 maja 2009 r. w sprawie rozwoju stosunków pomiędzy Parlamentem Europejskim a parlamentami krajowymi w kontekście postanowień traktatu z Lizbony (2008/2120(INI)).

Literatura

- Barcz J., *Przewodnik po Traktacie Konstytucyjnym*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005.
- Barcz J., *Poznaj Traktat z Lizbony*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2008.
- Jaskiernia J., *Rozwój instytucjonalny Unii Europejskiej a problem „deficytu demokracji”*, [w:] *Forum Spraw Publicznych, VII Konferencja, Przyszłość Unii Europejskiej, 10 czerwca 2006*, LAM – Wydawnictwo Akademii Finansów, Warszawa 2006.
- Marszałek-Kawa J., *Parlament Europejski V Kadencji (1999-2004) a parlamenty narodowe w państwach Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Mado 2004.
- Opracowanie wspólne CEPS, EGMONT, EPC, *The Treaty of Lisbon, implementing the institutional innovations, National parliaments and the subsidiarity principle*, 2007.
- Sauron Jean-Luc, *Comprendre le Traite de Lisbonne (Zrozumieć Traktat Lizboński)*, Wydawnictwo Gualino, Paryż 2007.

Strony internetowe

- [http://www.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/A5B3756191018473C1257442003AD678/\\$file/Broszura_TzL2008.05.07.pdf](http://www.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/A5B3756191018473C1257442003AD678/$file/Broszura_TzL2008.05.07.pdf)
- http://europa.eu/institutional_reform/chronology/index_pl.htm